

Überweisung des Stadtrates an den Gemeinderat der Stadt Zürich

19.12.2007

Weisung 207

Löhne der städtischen Behörden und Kader – Anpassung des städtischen Personalrechts, (Revision von Art. 54 und 55 PR)

1. Ausgangslage und Gegenstand

Mit der Positionierung der Löhne aller städtischen Angestellten im teilrevidierten Lohnsystem je 1. Juli 2007 wurde der wichtigste Schritt im Projekt städtisches Lohnsystem (SLS) durchgeführt. Bereits in der entsprechenden Weisung an den Gemeinderat hatte der Stadtrat angekündigt, in der zweiten Jahreshälfte 2007 die Löhne der städtischen Behörden, d. h. der vom Volk oder dem Gemeinderat auf Amtsdauer gewählten Funktionsträger im Sinn von Art. 54 des Personalrechts vom 28. November 2001 (PR), zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Damit hat er Anliegen aufgenommen, die im Vernehmlassungsverfahren zur Teilrevision des Lohnsystems durch diese Behörden selbst vorgebracht wurden. Mit StRB Nr. 684/2007 hat der Stadtrat Human Resources Management (HRZ) den detaillierten Auftrag erteilt,

- die besonderen Lohnbestimmungen für die vom Volk oder vom Gemeinderat auf Amtsdauer gewählten Behördenmitglieder (Art. 54 PR) gesamthaft auf ihre Angemessenheit zu überprüfen und dabei auch weitere Funktionen (Schulpräsidien, Direktion Finanzkontrolle, allenfalls Leitung Parlamentsdienste) einzubeziehen, dabei die heute geltenden Ausnahmen vom allgemeinen Lohnsystem (Verzicht auf Erfahrungs- und Leistungskomponente) auf ihre Rechtfertigung und die Zuweisung der einzelnen Ämter zu den Funktionsstufen auf Anforderungsgerechtigkeit und Markttauglichkeit zu untersuchen und dem Stadtrat einen Vorschlag zu einer Neuregelung vorzulegen,
- Die Auswirkungen der Lohnobergrenze von Fr. 220 000.-- (Art. 55 PR) auf die Stellung der Stadt im Arbeitsmarkt für hoch qualifizierte obere Führungskräfte zu untersuchen und gegebenenfalls auch diesbezüglich einen Revisionsvorschlag zu unterbreiten, sowie
- Im Zusammenhang damit die Angemessenheit der Kündigungsbestimmungen des Personalrechts (Art. 17ff. PR) für die Arbeitsverhältnisse des oberen Kadern zu prüfen.

2. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Der provisorische Stadtratsbeschluss vom 5. Oktober 2007 wurde den Departementen, weiteren Verwaltungsgliederungen und den Personalverbänden zur Stellungnahme unterbreitet mit Frist bis 20. November 2007. Insgesamt gingen 23 Antworten ein, sieben aus Departementen, sieben von weiteren Verwaltungsgliederungen und Behörden und neun von Personalverbänden und -vereinigungen.

Mit Bezug auf Art. 54 PR werden mehrheitlich Voten von Direktbetroffenen, die mit ihrer eigenen Einstufung nicht einverstanden sind, eingebracht. Mehrfach wird diejenige Einstufung der/des Beauftragten in Beschwerdesachen als unangemessen tief kritisiert. Eine Lohnentwicklung wird mehrheitlich begrüsst, allerdings zum Teil wie bei den Angestellten eine jährliche Entwicklung vorgeschlagen. Vereinzelt wird der einheitliche Ausgangspunkt (Wert der

nutzbaren Erfahrung 4) bemängelt. In der überarbeiteten Weisung werden diese Punkte teilweise aufgenommen.

Die moderate Anhebung der Lohnobergrenze wird ganz überwiegend begrüsst und kaum kritisiert, allerdings teilweise als sehr bescheiden bzw. ungenügend bezeichnet. Vorliegend wird diese unverändert übernommen.

Die vorgeschlagene Angleichung der Kündigungsbestimmungen für das oberste Kader an das Obligationenrecht stösst in dieser Form nur vereinzelt auf Zustimmung, die meisten Votanten lehnen sie entweder ganz ab oder würden sie nur in Verbindung mit einer materiellen Kompensation bei den Löhnen und/oder Abgangsleistungen gutheissen. Auf die Änderung wird deshalb verzichtet.

3. Revision der Lohnbestimmungen für vom Volk oder vom Gemeinderat auf Amtsdauer gewählte Behördemitglieder (Art. 54 PR)

Die der Wahl durch die Stimmberechtigten oder den Gemeinderat unterstehenden Ämter werden seit jeher durch Erlass des Gemeinderates direkt bestimmten Lohnklassen (früher) bzw. Funktionsstufen (heute) zugeordnet, teilweise verbunden mit weiteren Festlegungen bezüglich der Löhne. Dies liegt darin begründet, dass gemäss Art. 41 lit. h der Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970 der Gemeinderat zuständig ist für die Festsetzung der Besoldungen dieser Amtsträger. An der weitgehenden Determinierung dieser Löhne im Personalrecht selbst ist daher festzuhalten.

Human Resources Management und die GFO-Unternehmensberatung AG, die bereits bei der Strukturellen Besoldungsrevision 2000 massgeblich beteiligt war, haben die Behörfunktionen nach der gleichen Methode untersucht und bewertet, die auch dem geltenden Funktionsraster (Anhang B der Ausführungsbestimmungen zum Personalrecht, AB PR) zugrunde liegt. Einbezogen wurden neben den durch Art. 54 PR erfassten Ämtern zusätzlich folgende Funktionen:

- Präsidentinnen und Präsidenten der Kreisschulpflegen: Die Besoldungen dieser Funktion werden heute durch Art. 7 Abs. 1 der Verordnung über die Entschädigung der Mitglieder von Schulbehörden und ihrer Kommissionen sowie von öffentlichen Lehrerinnen- und Lehrerorganisationen vom 4. Oktober 1989 (VES) unter Bezugnahme auf die (ausser Kraft getretene) Besoldungsverordnung vom 15. Juli 1993 geregelt. Die Aufnahme einer entsprechenden Regelung ins Personalrecht wurde seit längerem gewünscht. Die heute massgebende Bestimmung wird aufgehoben.
- Direktorin bzw. Direktor der Finanzkontrolle: Der Stadtrat hat 2002 den Direktor bzw. die Direktorin der Finanzkontrolle im Rahmen der strukturellen Besoldungsrevision 2000 der Funktionsstufe 17 zugeordnet. Diese Zuordnung wurde dem Gemeinderat auch im Zusammenhang mit der Vorlage betreffend Ausgliederung der Finanzkontrolle aus der Stadtverwaltung beantragt. Entsprechend hat auch der Gemeinderat am 11. Juli 2007 mit Beschluss Nr. 1952 die Finanzkontrolle dieser Funktionsstufe zugewiesen. Die entsprechende Änderung der Gemeindeordnung zur Verselbständigung der Finanzkontrolle wurde von der Gemeinde am 25. November 2007 deutlich angenommen. Die Stimmrechtsrekursfrist und die Referendumsfrist gegen die Änderungen des Personalrechts wie auch bezüglich Anpassung der Gemeindeordnung sind unbenützt abgelaufen. Trotz dem tieferen Resultat der aktuellen analytischen Funktionsbewertung soll diese eben erst gerade durch den Gesetzgeber festgelegte Einstufung aus Kontinuitätsgründen beibehalten werden, zumal die Ausbildungsanforderungen aufgrund der neuen eidgenössischen Bestimmungen über die Revision deutlich erhöht wurden und auch ein Quervergleich diese Einstufung rechtfertigt. Zudem wird mit dieser Einstufung dem Umstand Rechnung getragen, dass nicht mehr der Stadtrat, sondern der Gemeinderat Wahlorgan ist, was die politische Bedeutung des Amtes erhöht und die Stellung der Finanzkontrolle stärkt.
- Ebenfalls am 11. Juli 2007 entschied der Gemeinderat mit Beschluss Nr. 1950 Änderungen der Gemeindeordnung, seiner Geschäftsordnung sowie des Personalrechts, mit de-

nen die Rechtsgrundlagen für die ihm unterstellten Parlamentsdienste geschaffen wurden. Die Volksabstimmung über diese Teilrevision der Gemeindeordnung fand ebenfalls am 25. November 2007 statt. Die Referendumsfrist gegen die Änderungen des Personalrechts und der Geschäftsordnung ist bereits abgelaufen. Im Unterschied zur vorerwähnten Vorlage betreffend Finanzkontrolle wird allerdings die Funktion Leiterin/Leiter Parlamentsdienst nicht in Art. 54 PR einer Funktionsstufe zugeordnet. Vielmehr legt der Gemeinderat den Lohn durch besonderen Beschluss fest. Die GFO-Unternehmensberatung (GFO) hat im Auftrag des Gemeinderatsbüros eine Empfehlung zur Einstufung des Leiters und dessen Stellvertreters abgegeben.

HRZ und GFO haben die obgenannten Funktionen unter Mitwirkung ihrer Trägerinnen und Träger im zweiten Halbjahr 2007 analysiert. Die Tätigkeitsgebiete und Verantwortlichkeiten der vom Volk oder vom Gemeinderat auf Amtsdauer gewählten Behördenmitglieder wurden schriftlich und mündlich strukturiert erhoben. Daraus wurden aufgrund der analytischen Funktionsbewertung die erforderlichen Kompetenzen abgeleitet, die schliesslich das Anforderungslevel beziehungsweise die Funktionsstufe ergeben. Die Resultate aus der analytischen Funktionsbewertung erfordern wie bei den Verwaltungsangestellten Quervergleiche zu gleichen oder ähnlichen Funktionen. Einerseits wurden Anforderungsprofile von vergleichbaren städtischen Verwaltungsfunktionen beigezogen und andererseits Gehaltsvergleiche mit vergleichbaren Funktionen in anderen öffentlichen Institutionen angestellt. Die Resultate der analytischen Funktionsbewertung werden grundsätzlich durch den interkantonalen Vergleich bestätigt, d. h. die Relationen der Anforderungsniveaus wie auch der zur Verfügung stehenden Lohnspektren sind grundsätzlich stimmig (Beispiel: Die Leitung Finanzkontrolle ist im Kanton BS der Funktionsstufe 25 von 28 zugeordnet und das zur Verfügung stehende Lohnspektrum beträgt Fr. 180 500.-- bis 260 000.--/Maximum der FS 28 beträgt Fr. 321 000.---; der Ombudsmann des Kantons Zürich ist keiner FS zugeordnet, der Lohnbezug ist fix auf 77 Prozent desjenigen des Regierungsrates (Fr. 320 000.--) mit rund Fr. 250 000.-- festgesetzt).

Die nachfolgenden Vorschläge basieren auf den Ergebnissen der analytischen Funktionsbewertung und dem interkantonalen Vergleich. Die Funktionsstufe der Beauftragten in Beschwerdesachen wird aufgrund der politischen Bedeutung und Stellung des Amtes eine Stufe höher vorgeschlagen (FS 17) als das Resultat der analytischen Funktionsbewertung (FS 16), ebenso diejenige der Direktorin bzw. des Direktors der Finanzkontrolle (vgl. Ausführungen oben).

Die Einstufungen in der folgenden Übersicht (zum Beispiel 15/16) sind so zu verstehen, dass der erste Wert bei Antritt für die erste Wahlperiode angewendet wird, während der zweite Wert aus der Funktionsanalyse stammt und die Endposition beschreibt. Die bzw. der Datenschutzbeauftragte wird zum Beispiel nach der Neuwahl in das Amt somit zuerst in die Funktionsstufe 15 eingereiht und steigt bei der Wiederwahl (zweite Amtsperiode) in die Funktionsstufe 16 auf.

	Funktionsstufe	
	neu	aktuell
Beauftragte(r) in Beschwerdesachen:	17	17
Datenschutzbeauftragte(r):	15/16	15
1. Vizopräsident(in) der Vormundschaftsbehörde:	16/17	15
2. Vizopräsident(in) der Vormundschaftsbehörde:	15/16	14/15
Mitglied der Vormundschaftsbehörde:	14/15	14
Stadtamtsfrau/Stadtammann:	13/14	14
Friedensrichter(in):	11/12	12
Direktor(in) der Finanzkontrolle:	17	17
Präsident(in) einer Kreisschulpflege:	15/16	(--)

Dass Art. 54 Abs. 2 PR die Löhne der oben genannten Funktionen jeweils auf einen einheitlichen Wert ohne Erfahrungskomponente festlegt, befriedigt nicht. Für die gewählten Behördenmitglieder wird deshalb eine Lohnentwicklung ähnlich derjenigen der Angestellten vorgeschlagen. Der Leistungsanteil bleibt allerdings weiterhin ausgeklammert, da diese Amtsträ-

ger keine Vorgesetzten im üblichen Sinn haben, die sie beurteilen könnten. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass die Behördenmitglieder bei Antritt der Funktion über einschlägige Kompetenzen verfügen, diese aber über die Funktionsjahre beziehungsweise Amtsperioden weiter vertiefen. Dies spricht dafür, dass sowohl eine Entwicklung in den Funktionsstufen als auch ein Zuwachs der nutzbaren Erfahrung über die Amtsperioden sinnvoll und nachvollziehbar ist. Nach erstmaliger Wahl in eine dieser Funktionen wird die Inhaberin bzw. der Inhaber der tieferen Funktionsstufe zugeordnet. Für die Berechnung der nutzbaren Erfahrung bei Amtsantritt wird eine einfache Formel (nicht zu vergleichen mit jener der städtischen Mitarbeitenden) angewendet, indem $\frac{1}{7}$ des Lebensalters mit Aufrundung auf die nächste ganze Zahl den Anfangswert der nutzbaren Erfahrung ergibt. Dieser Lohn bleibt während der Amtsperiode unverändert, da eine *rein* erfahrungsabhängige und damit automatische Entwicklung abzulehnen ist. In der zweiten Amtsperiode – d. h. bei Bewährung und Wiederwahl – wird die Funktionsstufe um einen Wert angehoben, ohne Anpassung der nutzbaren Erfahrung (Lohnzuwachs etwa 8 Prozent). Auf den Beginn der weiteren Amtsperioden wird der Wert der nutzbaren Erfahrung jeweils um die Dauer der Amtsperiode in Jahren (im Allgemeinen vier, für die Friedensrichterinnen und Friedensrichter sechs Jahre) angehoben bis zum Maximum von 15. Bei einem Amtswechsel innerhalb der Vormundschaftsbehörde wird zusätzlich zur beschriebenen Lebensalterkomponente die Hälfte der bisherigen Amtsjahre innerhalb der Behörde berücksichtigt. Die Löhne verlaufen jeweils auf der oberen Begrenzung des Lohnbandes.

4. Änderung der Lohnbegrenzung (Art. 55 PR)

Grundsätzlich soll am Prinzip nicht gerüttelt werden, für die Löhne innerhalb der öffentlichen Verwaltung eine obere Begrenzung festzulegen. Jedoch erweist sich die konkret festgelegte Obergrenze in verschiedener Hinsicht als zu einengend. Sie verunmöglicht es einerseits, den höchsten Führungskräften der Stadt Löhne auszurichten, die mit denjenigen anderer Arbeitgeber im öffentlichen und halböffentlichen Sektor für vergleichbare Funktionen konkurrenzfähig sind. Gehaltsvergleiche in dieser Branche haben ergeben, dass die Löhne des obersten Kadern der Stadt Zürich gegenüber den öffentlichen Institutionen (Kantone) oder verwaltungsnahen Betrieben deutlich tiefer liegen. Hinzu kommt die aktuelle Situation auf dem ausgetrockneten Arbeitsmarkt (nicht nur in den obersten Kaderfunktionen), der dazu führt, dass geeignete und kompetente Kaderleute sich nicht bei der Stadt Zürich bewerben. Es besteht zudem die grosse Gefahr für die Stadt Zürich, ausgezeichnete Kaderleute zu verlieren, wenn nicht ausreichende Anreizsysteme bestehen, wozu auch die monetären Mittel zählen.

Zudem wird auch eine hinreichende Differenzierung namentlich zwischen den Entgelten der politischen Führung und denjenigen der obersten Angestellten verhindert.

Diese Mängel der geltenden Regelung sollen durch folgende beiden Massnahmen abgeschwächt bzw. behoben werden:

- Die absolute Obergrenze für die Löhne der höchsten Kaderangestellten der Stadt wird auf Fr. 250 000.-- (bezogen auf den Teuerungsstand vom 1. April 2006, Stichtag der letzten städtischen Lohnanpassungen) festgelegt. Damit wird es möglich, die sich aus der geltenden Lohnskala ergebenden Löhne auch nach oben vollumfänglich zu gewähren. Die jeweilige Lohnskala kann einen etwas tieferen Höchstlohn festlegen (aus der Fortschreibung der aktuellen Lohnskala ergibt sich ein solcher von Fr. 249 090.--).
- Die Löhne der Stadtpräsidentin bzw. des Stadtpräsidenten und der übrigen Mitglieder des Stadtrates werden um die in Art. 54 Abs. 1 PR vorgesehenen Zuschläge von 18 bzw. 9 Prozent erhöht.

5. Inkrafttreten und Übergangsbestimmung

Der Stadtrat wird die revidierten Bestimmungen des Personalrechts nach Ablauf der Rechtsmittel- und Referendumsfristen bzw. nach Abschluss der allfälligen Verfahren in Kraft setzen.

Die revidierte Fassung von Art. 54 Abs. 2 PR wird für verschiedene Ämter Lohnsenkungen zur Folge haben. Die betroffenen Personen sind für eine bis 2010 laufende Amtsperiode gewählt. Sie haben sich in Kenntnis und Erwartung des heutigen Lohnes für ihre Funktion zur Verfügung gestellt. Die Löhne sollen daher für die laufende Amtsperiode nicht nach unten angepasst werden. Heutige Funktionsstufe und/oder nutzbare Erfahrung bleiben in diesen Fällen während dieser Zeit unverändert.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

Die Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals vom 28. November 2001 (Personalrecht) wird wie folgt geändert:

Art. 54 Besondere Lohnbestimmungen für vom Volk oder vom Gemeinderat auf Amtsdauer Gewählte

¹ unverändert

² Die übrigen Ämter sind den folgenden Funktionsstufen zugeteilt:

- a) Beauftragte oder Beauftragter in Beschwerdesachen: Funktionsstufe 17;
- b) Datenschutzbeauftragte oder Datenschutzbeauftragter: Funktionsstufe 15/16;
- c) 1. Vizepräsidentin oder 1. Vizepräsident der Vormundschaftsbehörde; Funktionsstufe 16/17;
- d) 2. Vizepräsidentin oder 1. Vizepräsident der Vormundschaftsbehörde; Funktionsstufe 15/16;
- e) Mitglied der Vormundschaftsbehörde: Funktionsstufe 14/15;
- f) Stadtamtsfrau oder Stadtammann: Funktionsstufe 13/14;
- g) Friedensrichterin oder Friedensrichter: Funktionsstufe 11/12;
- h) Direktorin oder Direktor der Finanzkontrolle: Funktionsstufe 17;
- i) Präsidentin oder Präsident einer Kreisschulpflege: Funktionsstufe 15/16.

^{2bis} Der Lohn entspricht bei Amtsantritt dem Maximalwert der tieferen Funktionsstufe bei einem Wert der nutzbaren Erfahrung von einem Siebtel des Lebensalters mit Aufrundung.

^{2ter} Auf Beginn der zweiten Amtsperiode wird die Funktionsstufe bei den in Abs. 2 lit. b-g und lit. i aufgeführten Ämtern angehoben ohne Anpassung der nutzbaren Erfahrung. Für die dritte und die weiteren Amtsperioden dieser Ämter bzw. für die zweite und die weiteren Amtsperioden der in lit. a und h aufgeführten Ämter wird die nutzbare Erfahrung um die Dauer der Amtsperiode erhöht.

^{2quater} Bei einem Wechsel des Amtes innerhalb der Vormundschaftsbehörde erhöht sich der Wert gemäss Abs. 2^{bis} um die Hälfte der bisherigen Amtsjahre.

^{3 und 4} unverändert

Art. 55 Lohnbegrenzung

¹ Die gemäss Art. 51, 52 und Art. 54 Abs. 2 und 3 festgelegten Jahreslöhne dürfen den Betrag von 250 000 Franken, erhöht um die seit dem 1. April 2006 eingetretene Teuerung, nicht überschreiten.

² Für die Stadtpräsidentin oder den Stadtpräsidenten und die übrigen Mitglieder des Stadtrates erhöht sich dieser Betrag um die in Art. 54 Abs. 1 festgelegten Werte.

Besondere Bestimmung für die Teilrevision des Personalrechts (Städtisches Lohnsystem)
StRB Nr. 1576/2007.

Übergangsbestimmung

Für die laufende Amtsperiode 2006 bis 2010 erfolgen keine Lohnanpassungen nach unten gestützt auf Art. 54 Abs. 2.

Art. 7 Abs. 1 der Verordnung über die Entschädigung der Mitglieder von Schulbehörden und ihrer Kommissionen sowie von öffentlichen Lehrerinnen- und Lehrerorganisationen vom 4. Oktober 1989 wird aufgehoben.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Finanzdepartements übertragen.

**Im Namen des Stadtrates
der Stadtpräsident**

Dr. Elmar Ledergerber

der Stadtschreiber

Dr. André Kuy